

28. 4. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Stav nouze a živnostníci

V posledních dnech probíhá debata ohledně možné komplikace při uplatňování případné náhrady škod vyvolané změnou způsobu vydávání opatření ve vyhlášeném stavu nouze, a to v případě některých z nich ministerstvem zdravotnictví podle zákona o veřejném zdraví namísto původního opatření vlády podle krizového zákona. Ve snaze přispět do diskuse si dovoluujeme publikovat závěry podložené citacemi předpisů, byť s touto problematikou se teprve seznamujeme, když se jedná o problematiku novou a ne zcela probádanou.

Za základní normu pro předběžné posouzení důsledků vyhlášeného nouzového stavu nadále považujeme předpis 69/2020 Sb. , který zní takto :

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 12. března 2020 č. 194

vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky,

vyhlašuje pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky

NOUZOVÝ STAV

na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.

Vláda

I. nařizuje ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (**krizový zákon**), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace **krizová opatření, jejichž konkrétní provedení stanoví vláda samostatným usnesením vlády;**

II. ukládá

1. předsedovi vlády řídit a koordinovat úkoly podle bodu I.;

2. členům vlády požádat vládu o **předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí**, a to před jejich uplatněním;

III. dosavadní vydaná a platná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou tímto vyhlášením nouzového stavu dotčena;

IV. toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem 12. března 2020, ve 14.00 hodin a jeho platnost končí uplynutím 30 dnů od nabytí jeho účinnosti;

V. pověřuje předsedu vlády informovat neprodleně Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o vyhlášení nouzového stavu podle bodu I. tohoto usnesení.

Znění této normy je účinné od 12. 3. 2020 do 11. 4. 2020 , pokud nedojde k její změně nebo zrušení, což doposud nedošlo s tím, že na období po 11.4.2020 může tento stav prodloužit pouze poslanecká sněmovna.

Usnesení vlády 69/2020 Sb., kterým byl vyhlášen nouzový stav, nebylo nijak změněno, zrušeno či nahrazeno", ale je nadále účinné.

Od 24.3.2020 došlo ale "pouze" k tomu, že některá opatření k provedení řešení krizové situace při vyhlášeném nouzovém stavu nestanovila vláda „přímo“ krizovým opatření ve formě samostatného usnesení vlády, ale stalo se tak mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo v mimořádném opatření v jeho úvodu výslovně odkazuje pouze na zák. č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví, konkrétně § 69 a § 80, ale nijak neodkazuje na usnesení vlády 69/2020 Sb. , což může působit výkladový problém, neboť není zřejmé, zda se jedná o opatření pouze podle zák.č. [258/2000](#) Sb. nebo o způsob provedení usnesení vlády 69/2020 Sb. navazující na zákon k krizovému řízení dle zmocnění v čl. II. odst. 2 usnesení vlády.

Podle § 69 odst.2 zák.č. [258/2000](#) Sb. mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytném nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Pokud je to nezbytné k realizaci opatření na ochranu veřejného zdraví, vyžádá si poskytovatel zdravotních služeb nebo orgán ochrany veřejného zdraví součinnost Policie České republiky. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem výskytu infekčního onemocnění. Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřít.

Podle § 80 odst.1 g) ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku aa jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení....

V zákoně o ochraně veřejného zdraví č. [258/2000](#) Sb. není nikde výslovně uvedeno, že by vydání mimořádného opatření podle tohoto předpisu měla nějak schvalovat či i jen brát na vědomí vláda ČR.

Otázkou tedy je, zda vzhledem k tomu, že vláda usnesením ze dne 23.3.2020 v předpisech 126/2020 Sb. a 127/2000 Sb. účinných od 24. 3. 2020 o přijetí krizového opatření , předcházejícím účinnosti mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví, vzala toto opatření ministerstva na vědomí s výslovným odkazem mimo jiné slovy „v návaznosti na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. března 2020“, tj. předpis 69/2020 Sb., jej cíleně takto akceptovala dle čl. II. odst.2 tohoto předpisu jako opatření související s vyhlášeným nouzovým stavem, či nikoliv.

Dle čl. I. usnesení 69/2020 Sb. se má přímé provedení tohoto nařízení dělat samostatným usnesením vlády, pokud se má jednat o krizové opatření podle 69/2020 Sb., ale tento předpis současně v čl. II. odst.2 umožňuje vydávat i opatření členem vlády nebo jím řízeným ministerstvem po předchozím souhlasu vlády před jejich uplatněním, a to opatření, která pouze souvisejí s vyhlášeným nouzovým stavem.

Lze dovodit, že dle základního usnesení 69/2020 Sb. jsou předvídaný 2 druhy opatření (samotný pojem opatření, který je stejný pro dvě odlišné rozhodnutí, tj. opatření vlády a mimořádné opatření ministerstva, se tak lehce zamění)

Lze rozlišit patrně následující druhy opatření (pořadí níže uvedené a označení písmeny není náhodné, ale odpovídá jejich významu) , a to

A. opatření podle čl. I. 69/2020 usnesení vlády tj. přímo k provedení usnesení vlády o vyhlášení

nouzového stavu vydaného podle krizového zákona, lze je nazvat opatřeními vydanými v nouzovém stavu dle krizového zákona

B. opatření na základě "zmocnění" dle čl. II. odst. 2 69/2020 , tj. opatření "jen" související s vyhlášeným nouzovým stavem v rámci pravomoci člena vlády nebo jím řízeného ministerstva, lze je nazvat opatřeními vydanými v nouzovém stavu, ale pouze souvisejícími s vyhlášeným nouzovým stavem

C. opatření vydané „mimo“ předpis 69/2020 Sb.

Rozdíl mezi opatřeními A, B a C je v tom, že opatření vydané ministerstvem již není opatřením k provedení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu dle krizového zákona 69/2020 Sb. (A), ale opatření vydané jen v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem se všemi důsledky s tím spojenými (B), popřípadě vydané „mimo“ tento předpis, taktéž se všemi důsledky s tím spojenými (C).

Posouzení opatření a jejich zařazení pod B nebo C může být vzhledem k formulaci 69/2020 Sb., ale i formulaci uvození opatření ministerstva docela složitým právním problémem s různými názory, jak již plyne i ze stávajících diskusí, jejich závazné zařazení by patrně nakonec musel provést soud v rámci právního posouzení věci předložené k rozhodnutí.

Pro přesnější pochopení, lze uvést, že opatřeními druhu A byla prvotní opatření vlády, a to

usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 215, vyhlášené pod č. 85/2020 Sb.;

usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 217, vyhlášené pod č. [87/2020](#) Sb.

na která je pro stručnost odkazováno, a která byla zrušena usnesením vlády č. 279 ze dne 23.3.2020 126/2020 Sb. účinném od 24.3.2020 o přijetí krizového opatření, ve kterém je uvedeno

V návaznosti na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. března 2020, kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření, tímto ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

Vláda

I. bere na vědomí

1. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob až na výjimky a kterým bylo nařízeno omezení pohybu na veřejně dostupných místech a omezení kontaktů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.;

2. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-3, kterým bylo prodlouženo nařízení omezeného provozu orgánů veřejné moci a správních orgánů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.;

II. doporučuje

1. zaměstnavatelům

a) využívat nejvyšší možnou měrou práci na dálku, pokud ji zaměstnanci mohou vykonávat v místě bydliště,

b) podporovat dovolené a placené volno pro zaměstnance a obdobné nástroje uvedené v kolektivní smlouvě,

c) omezit výkon prací, které nejsou významné pro zachování činnosti zaměstnavatele,

2. využívat z hygienických důvodů přednostně bezhotovostní platební styk,

3. osobám zajišťujícím služby podle bodu I písm. g) omezit přímý kontakt se zákazníky,

4. provozovatelům veřejných služeb (např. obchody, nákupní centra, pošty), aby v prostorách svých provozoven a prostorách využívaných k přístupu do provozoven:

a) vytvořili podmínky pro dodržování odstupu mezi osobami alespoň 2 metry,

b) zajistili zvýšená hygienická opatření (zejména dezinfekci);

III. zrušuje s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod.

- usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 215, vyhlášené pod č. 85/2020 Sb.;

- usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 217, vyhlášené pod č. [87/2020](#) Sb.

a současně "nahrazena" opatřením druhu B - viz shora citovaný čl. I. 126/2020 Sb. (nebo podle toho, jak kdo činí výklad - druhu C)

Stejně tak v usnesení vlády 127/2020 Sb. účinným od 24. 3. 2020 č. 280 ze dne 23.3.2020 o přijetí krizového opatření je uvedeno:

V návaznosti na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. března 2020, kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pro řešení vzniklé krizové situace, rozhodla o přijetí krizových opatření, tímto ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

Vláda

I. bere na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1, kterým byl prodloužen zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb a některých dalších činností až na výjimky, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.;

II. (nemá pro potřeby tohoto stanoviska význam jej uvádět)

III. zakazuje s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod. do dne 1. dubna 2020 platnost nařízení, kterým obec vymezuje oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy;

IV. zrušuje s účinností ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod.

- usnesení vlády ze dne 14. března 2020 č. 211, vyhlášené pod č. [82/2020](#) Sb.;
- usnesení vlády ze dne 15. března 2020 č. 214, vyhlášené pod č. [84/2020](#) Sb.;
- usnesení vlády ze dne 16. března 2020 č. 238, vyhlášené pod č. [96/2020](#) Sb.;
- usnesení vlády ze dne 16. března 2020 č. 241, vyhlášené pod č. [99/2020](#) Sb.;
- usnesení vlády ze dne 19. března 2020 č. 264, vyhlášené pod č. [110/2020](#) Sb.

a opět stejným způsobem vláda již „jen“ bere na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23.3.2020 čj.: MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb v provozovnách s výjimkami).

Je třeba však vidět, že jsou ale nadále vydána i opatření druhu A jako např. 128/2020, 125/2020 Sb. , 124/2020 Sb., 123/2020 Sb. a 122/2020 Sb. účinné od 24.3.2020.

Lze tedy dovodit, že vláda vydává opatření nadále zčásti v režimu opatření druhu A (v režimu předpisu 69/2020 Sb. s návazností na krizový zákon), a zčásti se jedná nově od 24.3.2020 buď o opatření druhu B (ale stále v režimu předpisu 69/2020 Sb.) nebo o opatření druhu C (zcela mimo předpis 69/2020 Sb.), když nad rámec tohoto rozboru je prozatím zkoumání toho, co přesně k tomuto postupu vedlo a jaké důsledky tomu vláda postupně přikládá, ale předběžně lze uvést, že

Patrně aktuálně není sporu o tom, že důsledky opatření druhu A. se řídí mimo jiné krizovým zákonem, zatímco u opatření druhu B, tedy vydané „pouze“ související s vyhlášeným nouzovým stavem, už toto nemusí být přijímáno jednoznačně a může to skýtat několik možných výkladů, a pokud by se jednalo o opatření druhu C „mimo“ předpis 69/2020 Sb., pak by se jednalo o zcela jinou problematiku.

Co se týká krizového zákona je opakovaně odkazováno § 36 krizového zákona č. [240/2000](#) Sb. v **platném znění, upravující náhradu škody dle krizového zákona**, který stanoví:

Náhrada škody

(1) Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.

(pozn. opatření související a pojem příčinná souvislost jsou samozřejmě zcela jiné pojmy)

(2) Náhrada věcné škody vzniklé při činnosti orgánů provádějících krizová opatření nebo při uloženém poskytnutí věcných prostředků se poskytuje podle právních předpisů platných v době vzniku škody.

(3) Náhrada škody či újmy na zdraví vzniklé při výkonu uložené pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci vykonané v rámci organizované činnosti se poskytuje podle ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu na zdraví v některých zvláštních případech, pokud mu již nevznikl nárok na dávku úrazového pojištění podle zvláštního právního předpisu²⁸.

(4) Peněžní náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma.

(5) Nárok na náhradu škody s uvedením důvodů uplatňuje právnická nebo fyzická osoba písemně u příslušného orgánu krizového řízení do 6 měsíců od doby, kdy se o škodě dozvěděla, nejdéle do 5 let od vzniku škody, jinak právo zaniká. Orgán krizového řízení může v případech hodných zvláštního zřetele přiznat náhradu škody i po uplynutí termínu k podání žádosti nebo i bez podání žádosti, ale nejdéle do 5 let od vzniku škody.

(6) Náhrada škody se neposkytuje právnickým a fyzickým osobám, které zavinily vznik škodné události.

(7) Orgán krizového řízení je oprávněn požadovat uhrazení nákladů, které vynaložil jako náhradu škody, po původci havárie nebo jiné události, v jejímž důsledku vznikla krizová situace a musela být nařízena krizová opatření.

Je možno vést úvahy a diskuse, zda novou „formální“ změnou druhu opatření (z A na B nebo C), ač fakticky se jedná o „stále stejný stav“, je možno zcela změnit práva a povinnosti případně dotčených osob, mimo jiné i práva na uplatňování nároků na náhradu škod, či nikoliv.

Samotné zařazení opatření, byť i do A nebo popř. B či C ještě nedává jistotu, že budou splněny všechny předpoklady pro vznik nároku na náhradu škody, neboť určení předpisu je pouze začátkem pro další zkoumání splnění všech zákonných podmínek, ale toto je nad rámec tohoto příspěvku a vyžádalo by si to samostatné další právní úvahy.

Otázky k vyřešení do budoucna tedy zní - jak rozlišit opatření druhu A, B a C a jaký má toto zařazení význam pro možnost uplatňování nároků? Je možno takto závažná omezení ukládat jinak než opatřením druhu A popřípadě B? Je možno opatření druhu B považovat za opatření prováděné podle krizového zákona se všemi důsledky s tím spojenými, když se jedná "pouze" o opatření související s vyhlášeným nouzovým stavem či nikoliv? V případě, že by se jednalo o opatření typu C, pokud je vůbec možné takto postupovat, jaké to má právní důsledky?

Bylo cílem vlády tímto postupem vyřadit řešení škod z režimu krizového zákona či nikoliv, a pokud toto bylo cílem, podařilo se jej tímto způsobem naplnit?

Máme za to, že správný výklad je takový, že diskutovaná opatření ministerstva zdravotnictví by měla být podřazena pod opatření související s vyhlášeným nouzovým stavem a řešena podle krizového zákona bez ohledu na případné spekulace s formálními způsoby vydávání opatření a bez ohledu na nejednoznačnosti v konkrétních zněních.

Mgr. Ing. Petr Konečný,
advokát

JUDr. Martin Major, MBA

[ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ KONEČNÝ s.r.o.](http://www.advokatni-kancelar.cz)

Na Střelnici 1212/39, 779 00 Olomouc

Tel. +420-585223861

e-mail: posta@advokatni-kancelar.cz

Další články:

- [Mimosmluvní odměna při společném zastupování více osob](#)
- [Nepřiznané koalice](#)
- [Společnost s podíly 50:50 – právní rizika patových situací a jejich smluvní řešení](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 34: Jednání za společnost – prokura](#)
- [Jak nastavit smlouvy s dodavateli podle nové právní úpravy kybernetické bezpečnosti?](#)
- [Vada koupené věci – kdy zjištěné nedostatky zakládají kupujícímu práva z vadného plnění a kdy nikoliv?](#)
- [Smluvní autonomie vs. ochrana slabší strany v moderním kontraktačním právu](#)
- [Reklamáce vad stavby](#)
- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)